

Vergaderjaar 2017–2018

34 558

Voorstel van wet van de leden Ten Broeke en Van Helvert houdende regels voor de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse koopvaardij schepen (Wet ter Bescherming Koopvaardij)

B

VOORLOPIG VERSLAG VAN DE VASTE COMMISSIE VOOR JUSTITIE EN VEILIGHEID¹

Vastgesteld 21 mei 2018

Het voorbereidend onderzoek heeft de commissie aanleiding gegeven tot het maken van de volgende opmerkingen en het stellen van de volgende vragen.

1. Inleiding

De leden van de VVD-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel.

Zij onderschrijven het belang van een adequate beveiliging van de koopvaardij. Niet alleen door militaire Vessel Protection Detachments (VPD), maar ook door gewapende particuliere maritieme beveiligers (PMB).

De leden van de CDA-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van dit initiatiefwetsvoorstel. De CDA-fractie onderschrijft nut en noodzaak van de wettelijke regeling. Op een aantal punten heeft de CDA-fractie nog vragen.

De leden van de D66-fractie hebben met belangstelling kennis genomen van het wetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen.

De leden van de SP-fractie hebben met interesse kennisgenomen van het initiatiefwetsvoorstel van de leden van de Tweede Kamer Ten Broeke en Van Helvert. Naar aanleiding van het wetsvoorstel hebben de leden van de SP-fractie de volgende vragen.

¹ Samenstelling:

Engels (D66), Ruers (SP), Van Bijsterveld (CDA) (*vice-voorzitter*), Duthler (VVD) (*voorzitter*), Ten Hoeve (OSF), Koffeman (PvdD), Strik (GL), Knip (VVD), Backer (D66), Schouwenaar (VVD), Van Strien (PVV), Kok (PVV), Gerkens (SP), Vlietstra (PvdA), Lokin-Sassen (CDA), Bredenoord (D66), Dercksen (PVV), D.J.H. van Dijk (SGP), Van Rij (CDA), Rombouts (CDA), Van de Ven (VVD), Wezel (SP), Bikker (CU), Baay-Timmerman (50PLUS) Van Zandbrink (PvdA), Aardema (PVV), Fiers (PvdA).

De leden van de PvdA-fractie hebben kennis genomen van het initiatiefwetsvoorstel. Zij hebben een aantal vragen aan zowel de indieners als de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie hebben met belangstelling kennisgenomen van het initiatiefvoorstel dat ertoe strekt de inzet van particuliere maritieme beveiligers op Nederlandse koopvaardij schepen met het oog op de beveiliging tegen piraterij mogelijk te maken. Deze leden waarderen de inspanningen tot het optimaliseren van de beveiliging van Nederlandse koopvaardij schepen nu piraterij in velerlei vormen wereldwijd onveilige situaties oplevert voor de bemanning en de Nederlandse rederijen schade berokkent. Tegelijk zien deze leden dat het onder (strikte) voorwaarden toestaan van particuliere maritieme beveiligers raakt aan het geweldsmonopolie van de staat. Dat vraagt om een zorgvuldige afweging. De leden van de ChristenUnie-fractie stellen enkele vragen.

2. Verantwoordelijkheid

De teamleider van de PMB is verantwoordelijk voor de inzet van geweld, zo begrijpen de leden van de VVD-fractie. Tegelijkertijd houdt de kapitein een *overall* verantwoordelijkheid voor alles wat er aan boord gebeurt. Hoe vallen deze beide verantwoordelijkheden – van teamleider en kapitein – met elkaar te rijmen? Zijn hier twee kapiteins op één schip?

Graag horen de leden van de VVD-fractie daarnaast hoe de civielrechtelijke verantwoordelijkheid is geregeld van PMB, kapitein en reder ingeval van lichamelijke of materiële schade. Wordt dit geregeld in een te sluiten overeenkomst tussen deze partijen? Maakt de inhoud van zo'n overeenkomst deel uit van de vergunningverlening door de Minister van Justitie?

In het initiatiefwetsvoorstel worden de aansprakelijkheid en verantwoordelijkheid van de kapitein en de teamleider particuliere beveiliging geregeld, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. De kapitein is te allen tijde verantwoordelijk voor alles wat aan boord gebeurt, behoudens voor het aanwenden van geweld. Die verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij de teamleider en zijn beveiligers. De teamleider geeft pas opdracht tot gebruik van geweld nadat in overleg met de kapitein is vastgesteld dat andere maatregelen niet werken, tenzij de uitkomst van dit overleg redelijkerwijs niet kan worden afgewacht. Wat betekent «in overleg met»? Waarom wijken de initiatiefnemers af van het advies van de commissie de Wijkerslooth die de aansprakelijkheid/verantwoordelijkheid volledig bij de kapitein legt? Bestaat niet het risico van «twee kapiteins op een schip»? Hoe beoordelen zij de situatie waarin kapitein en teamleider verschillen van opvatting over de noodzaak tot inzetten van geweld? Ook in Duitsland en Noorwegen is ervoor gekozen de verantwoordelijkheid voor het aanwenden van geweld bij de kapitein te leggen, zo merken de leden van de PvdA-fractie op. En wat zegt het geldende Nederlandse koopvaardijrecht hierover?

3. Geweldsmonopolie

De leden van de VVD-fractie gaan ervan uit dat het wetsvoorstel voor een belangrijk deel berust op de bevindingen van de commissie De Wijkerslooth². Deze commissie heeft een ruime opvatting van het geweldsmonopolie. De zwaardmacht is niet absoluut. De overheid hoeft niet per se het geweld zelf uit te oefenen wil die geweldsuitoefening legitiem zijn. Zij

² Rapport «Geweldsmonopolie en piraterij» door de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij (Commissie-de Wijkerslooth, 2011). Blz. 31 e.a.

mag het ook overdragen aan anderen. Onder de voorwaarde, dat het de overheid is, die bepaalt wie, wanneer, welk geweld gebruikt.

Daar staat tegenover een beperkte opvatting dat alleen de overheid zelf geweld mag gebruiken.

De leden van de VVD-fractie constateren dat de indieners kiezen voor het eerste, de ruime opvatting. Dat is een keuze. Willen de indieners aangeven op welke gronden zij deze keuze gemaakt hebben?

De leden van de PvdA-fractie verwijzen graag naar het in 2010 verschenen advies «Piraterijbestrijding op Zee»³ van de Adviesraad Internationale Vraagstukken (AIV). Een van de aanbevelingen van de AIV was om op zeer kwetsbare schepen militaire beveiligers in te zetten en onder voorwaarden het plaatsen van particuliere beveiligers op zeer kwetsbare schepen toe te staan in een beperkt risicovol gebied. De regering heeft dit advies deels overgenomen door, onder voorwaarden, de mogelijkheid te bieden Vessel Protection Detachments (VPD's) mee te laten varen op risicovolle trajecten. Het advies om particuliere beveiligers toe te staan is niet overgenomen, omdat daarmee in de ogen van de regering het geweldsmonopolie van de overheid aangetast zou worden. De regering heeft op dit principiële punt de commissie de Wijkerslooth gevraagd advies uit te brengen. De leden van de PvdA-fractie leiden daar uit af dat de toenmalige regering zwaar tilde aan het uitgangspunt dat de zwaarmacht is voorbehouden aan de overheid. Graag horen zij van de regering of zij dezelfde mening is toegedaan. Zo nee, waarom niet.

In haar advies⁴ neemt de commissie de Wijkerslooth het standpunt in dat het geweldsmonopolie van de overheid niet absoluut is, zo constateren de leden van de PvdA-fractie. Er bestaat volgens de commissie ruimte voor het toestaan van gewapende zelfbescherming maar alleen dan wanneer er een zorgplicht van de overheid bestaat die niet kan worden nagekomen. Voorts dient de overheid te zorgen voor voldoende waarborgen door regulering en toezicht. De commissie geeft twee opties: rechtstreekse overheidsbescherming en «eigen zorg»: inhuur door reders van gewapende particuliere beveiligers om zo zelf zekerheid te scheppen om piraterij te voorkomen. Voorwaarde daarbij is in de ogen van de commissie dat wordt uitgegaan van wat strikt noodzakelijk is en niet meer dan dat. De commissie pleit niet voor eigen inhuur door reders, maar voor inleen van de overheid. Particuliere beveiligers dienen hun taak als militair uit te voeren onder het volledige gezag van het Ministerie van Defensie. Delen de indieners en de regering de opvattingen van de commissie? Zo nee, waarom niet? Zijn de indieners van mening dat de overheid haar zorgplicht niet altijd na kan komen? In welke en hoeveel gevallen is dat aan de orde? Deelt de regering dit standpunt van de indieners? Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een onderbouwing van de overwegingen van zowel de indieners als de regering. Welke maatregelen kan de regering nemen om wel aan haar zorgplicht te voldoen? De commissie pleit niet voor eigen inhuur, maar voor inleen van particuliere beveiligers bij de overheid. Hoe beoordelen de indieners dit advies van de commissie? Waarom wordt hier niet voor gekozen? Deze vragen stellen de leden van de PvdA-fractie ook aan de regering.

De leden van de ChristenUnie-fractie zien dat het zeer ingewikkeld is voor de overheid om altijd en overal ter wereld de bescherming van Nederlandse schepen zo vorm te geven dat het geweldsmonopolie tot de overheid beperkt kan blijven. Tegelijk willen zij opgemerkt hebben dat dit

³ Adviesraad Internationale Vraagstukken, No. 72 «Piraterijbestrijding op zee. Een herijking van publieke en private verantwoordelijkheden», december 2010.

⁴ Rapport «Geweldsmonopolie en piraterij» door de Adviescommissie gewapende particuliere beveiliging tegen piraterij (Commissie-de Wijkerslooth, 2011).

wetsvoorstel voor hen geen precedent is tot het verder invoeren van commerciële vormen van beveiliging die invulling geven aan het geweldsmonopolie van de staat. Zij vragen de visie van de indieners en de regering op dit punt.

4. Systemen in andere landen

Waarom willen de initiatiefnemers niet zover gaan als vele andere Europese landen, waar particuliere beveiligers het uitgangspunt zijn, zoals aangegeven in de nota naar aanleiding van het verslag⁵, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

De leden van de D66-fractie constateren dat in de memorie van toelichting de initiatiefnemers het volgende schrijven: «Doordat inmiddels alle Europese landen de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers aan boord van koopvaardij-schepen in enige vorm toestaan, is het level playing field verstoord in het nadeel van Nederlandse reders»⁶. Kunnen de initiatiefnemers ingaan op de verschillende vormen en de respectievelijke wettelijke grondslag van particuliere beveiliging die volgens de nota naar aanleiding van het verslag⁷ in alle lidstaten van de Europese Unie kennelijk wetgeving inzake private beveiligers van kracht hebben, te weten: Duitsland, Frankrijk, België, Denemarken, Noorwegen en Italië?

Daarnaast schrijven de initiatiefnemers in de memorie van toelichting⁸: «de gecertificeerde maritieme beveiligingsbedrijven hoeven voor hun beveiligingswerkzaamheden voor onder buitenlandse vlag varende koopvaardij-schepen niet altijd een vergunning te hebben, dit verschilt per vlaggenstaat.» In welke vlaggenstaten is geen vergunning nodig, vragen de leden van de D66-fractie?

De leden van de SP-fractie merken op dat de Raad van State in zijn advies⁹ heeft opgemerkt dat het wenselijk is dat aan de hand van een analyse van de stelsels van de andere Europese lidstaten vooraf wordt vastgesteld welke stelsels vergelijkbare waarborgen bieden en in welke gevallen de noodzaak nog bestaat voor het handhaven van een vergunningsvereiste. Het komt de leden van de SP-fractie voor dat de initiatiefnemers niet in concreto op deze suggestie van de Raad van State hebben gereageerd. Zij verzoeken derhalve de initiatiefnemers zulks alsnog te doen.

In Noorwegen, België, Duitsland, Frankrijk en Denemarken is reeds ervaring opgedaan met het inzetten van particuliere beveiligers. De leden van de PvdA-fractie horen graag van de indieners welke positieve en negatieve ervaringen daarmee in die landen zijn opgedaan. Welke lessen kunnen worden getrokken uit hun ervaringen? Hoe worden koopvaardij-schepen van andere Europese landen, zoals bijvoorbeeld Italië, Spanje, Portugal, het Verenigd Koninkrijk en Zweden beschermd? Als Nederlandse reders kiezen voor «omvlaggen», voor welke vlag wordt dan gekozen?

⁵ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 9, blz. 19.

⁶ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 10.

⁷ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 9, blz. 8/9.

⁸ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 17.

⁹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 4, blz. 7.

5. Toezicht

De leden van de D66-fractie vragen de initiatiefnemers op welke wijze een rapportageverplichting is voorzien waardoor kan worden nagegaan dat er altijd melding wordt gedaan aan het Openbaar Ministerie van de aanwending van geweld.

De leden van de SP-fractie constateren dat ten aanzien van het toezicht op de naleving van de nieuwe wet artikel 16 bepaalt dat daarmee belast zijn de bij besluit van de Minister aangewezen ambtenaren. In de memorie van toelichting¹⁰ wordt vermeld dat de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT), hiervoor verantwoordelijk is en dat daarbij gedacht moet worden aan toezichthoudende taken aan boord van schepen, bij reders en bij maritieme beveiligingsorganisaties.

Verder meldt de memorie van toelichting dat, omdat de werkzaamheden van maritieme beveiligers aan boord van Nederlandse schepen veelal ver buiten de Nederlandse grenzen plaatsvinden, de toezichthoudende taken, zoals inspecties, voornamelijk moeten worden uitgevoerd aan boord van schepen als zij in havens liggen van andere kuststaten. Graag vernemen de leden van de SP-fractie hoe dit toezicht in de dagelijkse praktijk zal worden uitgevoerd, of er bij de ILT daarvoor voldoende specialisten beschikbaar zijn, hoeveel specialisten er naar verwachting nodig zijn en hoe groot de kosten van de in het buitenland te verrichten toezichttaken zijn.

De leden van de SP-fractie merken op dat de vergunning tot het inschakelen van maritieme beveiligingsorganisaties volgens het voorstel wordt verleend door de ILT. De kosten die worden gemaakt bij deze procedure komen voor rekening van de aanvrager. Daarnaast vermeldt het wetsvoorstel dat uit twee procedures ingevolge het wetsvoorstel werklasteffecten voortvloeien met beperkte impact voor de Rijksbegroting, namelijk dat de vergunningverlening maar ook het toezicht extra werklast betekenen voor het ILT.

Daaraan wordt toegevoegd dat het niet wenselijk is het toezicht kostendekkend in te richten, waardoor de extra werklast, die met het toezicht is gemoeid, financiële consequenties heeft voor de Rijksbegroting. Graag vernemen de leden van de SP-fractie hoe groot de totale financiële consequenties voor het werk van de ILT zijn en waarom het niet wenselijk is om het toezicht kostendekkend in te richten.

In de memorie van toelichting¹¹ wordt daarbij nog opgemerkt dat het toezicht zal resulteren in inkomsten uit boetes die aan de Rijkskas worden toegevoegd. Kunnen de initiatiefnemers toelichten welke boetes hier bedoeld zijn en hoe hoog die boetes naar verwachting zullen zijn?

Namens de Minister van Justitie en Veiligheid oefent de Inspectie Leefomgeving en Transport toezicht uit op de naleving van het wetsvoorstel, zo leden de leden van de PvdA-fractie. De indieners geven aan dat dit vanwege logistieke en financiële omstandigheden in Nederland zal plaatsvinden en niet ter plekke. Kunnen de indieners een beeld schetsen hoe dit toezicht plaats zal vinden in het geval dat buitenlandse beveiligers worden ingezet of gebruik gemaakt wordt van «*floating armouries*», zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

In de memorie van toelichting¹² lezen de leden van de PvdA-fractie voorts dat niet alle landen het op- en afstappen van VPD's en de opslag van militaire middelen accepteren. Hebben particuliere beveiligers niet met dit

¹⁰ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 14.

¹¹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 17.

¹² Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 6.

probleem te maken? De indieners geven aan dat particuliere beveiligers soms gebruik maken van «*floating armouries*», waarbij zij op volle zee aan boord kunnen gaan van een koopvaardijship. Door wie en op welke wijze wordt daar toezicht op gehouden?

6. Algemene maatregelen van bestuur en voorstel van Rijkswet

De leden van de CDA-fractie zijn benieuwd of de regering al concept algemene maatregelen van bestuur (AMvB's) gereed heeft inzake artikel 4 en artikel 9 van het wetsvoorstel. Dat is temeer relevant omdat bij amendementen de Tweede Kamer heeft geregeld dat de betreffende ontwerpAMvB's eerst worden voorgehangen bij beide Kamers der Staten-Generaal. Mochten de ontwerpAMvB's nog niet gereed zijn, zouden de initiatiefnemers en de regering dan willen toelichten hoe zij invulling zal geven aan het criterium van artikel 4 lid 2a en artikel 4 lid 2b, alsmede hoe de geweldsinstructie inzake artikel 9 vorm zal krijgen?

Het betreft in casu een tijdelijke wet die uiteindelijk vervangen zal worden door een Rijkswet. De leden van de CDA-fractie vragen aan de initiatiefnemers en de regering of zij kunnen aangeven wanneer naar verwachting de Rijkswet bij het parlement zal worden ingediend?

De leden van de D66-fractie merken op dat maritieme beveiligingsorganisaties dienen te beschikken over een vergunning, waaruit moet blijken dat wordt voldaan aan de meest recente versie van de normdocumenten voor maritieme beveiligingsbedrijven van de International Standardisation Organisation. Er is besloten om de procedure voor de vergunningverlening nader uit te werken bij of krachtens AMvB. De leden van de D66-fractie vragen zich af of onder deze vergunning ook de scholing van de medewerkers van de maritieme beveiligingsorganisatie wordt geregeld? Is dit genoeg geborgd als hierin per AMvB wordt voorzien?

De leden van de SP-fractie stellen vast dat in het wetsvoorstel aangaande een aantal cruciale bepalingen de initiatiefnemers ervoor gekozen hebben de nadere invulling van die bepalingen over te laten aan algemene maatregelen van bestuur (AMvB's), die later ingediend zullen worden door de Minister van Justitie en Veiligheid:

In artikel 2 van het wetsvoorstel wordt ten aanzien van de reikwijdte van de wet vermeld dat de zeegebieden waarin met gewapende particuliere maritieme beveiligers mag worden gevaren bij AMvB door deze Minister worden aangewezen;

In artikel 4, lid 4 wordt bepaald dat bij AMvB regels kunnen worden gesteld betreffende het verzoek om toestemming als bedoeld in artikel 4, lid 1;

In de artikelen 4 en 5 wordt bepaald dat het aantal om te varen nautische mijlen (NM) en de omvang van de additionele kosten zullen worden vastgelegd in een AMvB. In dezelfde artikelen wordt vastgelegd dat de toestemmingsprocedure nader zal worden uitgewerkt in een AMvB; In artikel 8 wordt bepaald dat de Minister van Justitie en Veiligheid bij AMvB zal bepalen dat particulier maritiem beveiligingspersoneel bij de uitvoering van maritieme beveiligingswerkzaamheden geen gebruik zal maken van andere geweldsmiddelen dan die welke de Minister in een AMvB zal aanwijzen, terwijl in die AMvB ook regels gesteld kunnen worden over de wijze van opslag van de aangewezen geweldsmiddelen op het schip alsmede geregeld kan worden welke type wapens en andere geweldsmiddelen zijn toegestaan;

In artikel 9 lid 8 is bepaald dat bij AMvB een geweldsinstructie voor particulier maritiem beveiligingspersoneel wordt vastgesteld;

In artikel 12 lid 6 wordt bepaald dat bij AMvB regels worden gesteld over de aanvraag van een vergunning, de duur van een vergunning en van een verlenging daarvan en over de voorschriften bedoeld in artikel 12, lid 4.

Delen de initiatiefnemers de opvatting van de leden van de SP-fractie dat zij door in het wetsvoorstel deze essentiële elementen van de wet niet te benoemen en over te laten aan later door de Minister van Justitie en Veiligheid te nemen AMvB's, per saldo een uitgekleeft wetsvoorstel bij de Kamer indienen en de Kamerleden in feite de mogelijkheid onthouden om een alles omvattend oordeel te vellen over het wetsvoorstel? Zo nee, waarom niet? Kunnen de initiatiefnemers aangeven waarom zij niet zelf in hun wetsvoorstel de bepalingen hebben opgenomen die zij nu doorverwijzen naar latere AMvB's?

De leden van de SP-fractie hebben in dat verband kennisgenomen van de antwoorden van de initiatiefnemers¹³ op vragen van de ChristenUnie-fractie in de Tweede Kamer, in welke antwoorden zij bevestigen dat het aantal om te varen zeemijlen en het percentage additionele kosten bij AMvB zullen worden vastgelegd en dat deze bepaling niet betekent dat het VPD-tenzij-systeem wordt aangetast.

De leden van de SP-fractie stellen echter vast dat, nu de extra kosten van het aantal om te varen zeemijlen en het percentage additionele kosten aan de Kamer niet kenbaar worden gemaakt, de Kamer deze voor de beoordeling van het wetsvoorstel essentiële gegevens wordt onthouden en de initiatiefnemers de Kamer zodoende vragen om een wetsvoorstel goed te keuren waarvan zij de inhoud en omvang niet kunnen beoordelen bij gebrek aan informatie van de kant van de initiatiefnemers. Graag zien de leden van de SP-fractie de reactie van de initiatiefnemers hierop tegemoet.

Is de regering voornemens een rijkswet voor te bereiden en zo ja, op welke termijn, zo vragen de leden van de PvdA-fractie?

7. Noodzaak van het voorstel

In de memorie van toelichting lezen de leden van de SP-fractie dat de economische consequenties van piraterij aanzienlijk zijn, dat de Nederlandse export en import voor een groot deel via scheepvaartroutes plaatsvinden en dat piraterij potentieel een zeer ontwrichtende uitwerking hierop heeft. Ook wordt vermeld dat in vrijwel alle Europese landen met een maritiem belang wetgeving bestaat ten aanzien van de inzet van gewapende particuliere maritieme beveiligers en dat Nederland daarbij ver achterloopt, waardoor het level playing field in de zeevaartsector verstoord is. Als gevolg daarvan, zo wordt vermeld, betalen Nederlandse reders hogere prijzen dan buitenlandse reders voor de bescherming van hun transporten. Graag vernemen de leden van de SP-fractie hoeveel de Nederlandse reders betalen voor bescherming van hun transporten en hoeveel buitenlandse reders, bijvoorbeeld in Duitsland, Engeland en België, daarvoor moeten betalen.

Naar aanleiding van vragen van de VVD- en PVV-fractie¹⁴ in de Tweede Kamer over de schade die de Nederlandse economie heeft geleden door piraterij hebben de initiatiefnemers geantwoord dat over de concrete schade en kosten als gevolg van piraterij geen eenduidige cijfers te geven zijn. Wel hebben zij cijfers genoemd over de schade op wereldschaal, maar ten aanzien van de schade op nationale schaal in ons land hebben zij geen concrete bedragen genoemd. Die antwoorden van de initiatief-

¹³ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 9, blz. 19/20.

¹⁴ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 9, blz. 4.

nemers hebben de leden van de SP-fractie verbaasd, aangezien de initiatiefnemers hun wetsvoorstel mede gebaseerd hebben op hun stelling dat piraterij grote economische schade aan de Nederlandse reders toebrengt. Graag vernemen de leden van de SP-fractie hoe een en nader met elkaar te rijmen is, waarbij de genoemde leden erop wijzen dat de initiatiefnemers in antwoord op vragen van de PVV stellen dat, aangezien Nederland een zeevarende natie is, het redelijk is te veronderstellen dat de kosten beduidend zullen zijn.¹⁵

In de memorie van toelichting¹⁶ lezen de leden van de SP-fractie tevens dat er omstandigheden zijn waardoor er momenteel minder koopvaardij-schepen door het risicogebied in de Golf van Aden varen en dat er dus ook minder aanvragen worden gedaan voor de beveiliging van schepen. Graag vernemen de leden van de SP-fractie hoeveel aanvragen er in 2017 zijn geweest en in hoeveel gevallen die aanvraag is gehonoreerd.

Bij het onderdeel Noodzaak van overheidsinterventie wordt gemeld dat, indien reders geen beroep kunnen doen op bescherming door de Staat, er vijf opties overblijven. Alle opties bevatten volgens de toelichting onwenselijke elementen omdat in het ene geval de wet wordt overtreden en in het andere geval grote risico's blijven bestaan voor de bemanning of financiële schade ontstaat voor de reders. Voorts wordt vermeld dat het wetsvoorstel ertoe strekt om adequate beveiliging mogelijk te maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd of hoeft te worden aanvaard, bijvoorbeeld vanwege te veel omvaren of onevenredige verhoging van kosten die moeten worden gemaakt. Graag vernemen de leden van de SP-fractie wat de initiatiefnemers hier verstaan onder «te veel omvaren» en «onevenredige verhoging van kosten. De genoemde leden zouden het op prijs stellen indien de initiatiefnemers één en ander met concrete cijfers kunnen onderbouwen.

De leden van de PvdA-fractie hebben een vraag over de proportionaliteit van het initiatiefwetsvoorstel. Zij lezen in de beleidsbrieven van de regering van december 2015 en december 2016 alsmede in de Handelingen van de Tweede Kamer over het voorliggend initiatiefwetsvoorstel dat het aantal kapingen sinds 2010 sterk is afgenomen. Sinds half 2012 heeft er geen succesvolle kaping meer plaats gevonden ter hoogte van Somalië. Het artikel van 6 maart 2018 in het Financieel Dagblad met als kop «De piratenwet is er bijna. Maar waar zijn de piraten?»¹⁷ illustreert dit treffend. Welk probleem moet in de ogen van de indieners en de regering worden opgelost? Hoe beoordelen zij de proportionaliteit van het wetsvoorstel? Hoe beoordeelt de regering deze?

De indieners van het wetsvoorstel spreken over de «grote urgentie» van het wetsvoorstel. Die zou in hun ogen zelfs zo groot zijn dat niet kan worden gewacht op het tot stand komen van de, ook door indieners gewenste, Rijkswet. Waaruit blijkt volgens de indieners deze grote urgentie? Kunnen zij een overzicht geven van de aantallen incidenten in de afgelopen vier jaar en van de plaatsen waar deze incidenten hebben plaats gevonden? Kunnen zij tevens aangeven in hoeveel gevallen Nederlandse koopvaardij-schepen daarbij zijn aangevallen? In hoeveel gevallen waren VPD's aan boord? Kunnen de indieners ook aangeven wat deze aantallen zijn voor de landen waar gebruik wordt gemaakt van particuliere beveiligers (Denemarken, Noorwegen, Duitsland, België en Frankrijk)? Dezelfde vragen stellen de leden van de PvdA-fractie aan de regering.

¹⁵ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 9, blz. 6.

¹⁶ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 7.

¹⁷ Het Financieel Dagblad, 6 maart 2018, «De piratenwet is er bijna. Maar waar zijn de piraten?».

De leden van de PvdA-fractie merken op dat de indieners twee doelen beogen met hun initiatiefwetsvoorstel. In de eerste plaats willen zij een adequate beveiliging mogelijk maken voor transporten waarbij geen VPD kan worden geleverd of hoeft te worden aanvaard. Daarnaast heeft het wetsvoorstel als doel commerciële belangen te beschermen van Nederlandse koopvaardij schepen door beveiliging mogelijk te maken voor prijzen die overeen komen met de prijzen die buitenlandse reders betalen (*level playing field*). Graag ontvangen de leden van de PvdA-fractie een overzicht van de gevallen waarin en de redenen waarom geen VPD geleverd kon worden. Daarnaast ontvangen zij graag informatie over de prijzen die Nederlandse reders moeten betalen voor VPD's, de verwachte prijzen wanneer gebruik gemaakt wordt van particuliere beveiliging en de prijzen die reders in België, Duitsland, Frankrijk, Denemarken en Noorwegen betalen. Aan de regering stellen de leden van de PvdA-fractie de vraag om aan te geven in welke gevallen geen VPD geboden kon worden en welke redenen daarvoor bestonden. Uitgangspunt van het initiatiefwetsvoorstel is «VPD, tenzij». De aan het woord zijnde leden vragen de indieners op basis van een onderbouwing aan te geven in hoeveel gevallen naar hun verwachting een VPD niet «hoeft te worden aanvaard», omdat dit onevenredige kosten met zich meebrengt voor de reder.

75% van de Nederlandse reders opereert volgens de indieners op de spotmarkt, een markt waarbij vracht vaak op korte termijn wordt aangeboden en de bestemming pas laat bekend is. Inzet van een VPB is dan volgens de indieners niet altijd mogelijk, omdat die niet in staat is de gewenste flexibiliteit te leveren. De leden van de PvdA-fractie vragen de indieners om een nadere onderbouwing van dit punt. Welke flexibiliteit is gewenst en waar schiet de VPD tekort? Op welke wijze zou de flexibiliteit vergroot kunnen worden? Dezelfde vragen stellen deze leden ook aan de regering. Waarom kunnen volgens de indieners en de regering particuliere beveiligers wel de gewenste flexibiliteit leveren? De indieners verwachten dat als gevolg van hun initiatiefwetsvoorstel voor een «goed deel» van de aanvragen niets verandert. Hoe zien zij dit in relatie tot het gegeven dat Nederlandse reders voor het overgrote deel opereren op de spotmarkt? In hoeveel gevallen verwachten zij dat de inzet van particuliere beveiligers nodig is?

8. Personele bezetting en uitrusting/instructie PMB

De leden van de VVD-fractie merken op dat artikel 11 van het wetsvoorstel voorschrijft dat PMB gebruik maken van camera's en microfoons. Waartoe dienen deze beeld- en geluidregistraties? Tot het verzamelen van bewijs tegen de piraten? Of om na te gaan of de PMB binnen de grenzen van het toelaatbare is gebleven? Mocht dit laatste de bedoeling zijn, leidt artikel 11 er dan toe dat PMB aan zijn eigen veroordeling moet meewerken?

De leden van de VVD-fractie vragen of het strafrechtelijke noodweer onverkort van toepassing op PMB's. In hoeverre kan een geweldsinstructie het recht op noodweer beperken?

Uit de stukken begrijpen de leden van de D66-fractie dat een standaard VPD bestaat uit elf man, een standaard particulier beveiligingsteam uit vier man. Dit wordt verklaard door het verschil in werkwijze: een VPD maakt gebruik van verschillende vuurposities aan boord van het schip, terwijl een particulier beveiligingsteam zich in zijn geheel positioneert op de brug van het schip, van waaruit vervolgens wordt gereageerd op eventuele dreigingen. De leden van de D66-fractie vragen zich af wat de oorzaak is van die verschillende instructie en of hierin nog een

besparings- of *efficiency* optie is voor de krijgsmacht die tegemoet kan komen aan de vragers van steun?

De leden van de PvdA-fractie hebben gelezen dat particuliere beveiligings-teams bestaan uit vier leden, terwijl een VPD elf leden telt. Wat is volgens de indieners de reden van dit grote verschil? Kan in hun ogen met vier personen dezelfde kwaliteit van beveiliging worden geleverd? Het inzetten van particuliere beveiligers lijkt een nuttig afschrikmiddel te kunnen zijn, maar als de piraat niet terugdeinst kan het snel uit de hand lopen. Kunnen de indieners en de regering toelichten waarom in zo'n situatie met vier personen voldoende bescherming geboden kan worden?

De leden van de ChristenUnie-fractie vragen welke categorieën wapens in het licht van de Wet Wapens en Munitie toegestaan zullen worden voor particuliere maritieme beveiligers. Zij vragen hoe dit zich verhoudt tot het huidige wapengebruik in de piraterij. Kan er een spanningsveld ontstaan tussen enerzijds het waarborgen dat de wapenuitrusting van de beveiligers voldoende aansluit bij de ontwikkelingen in de piraterij en anderzijds het uitgangspunt dat zwaardere categorieën wapentuig zijn voorbehouden aan de politie en het leger? Hoe beoordelen de indieners dit spanningsveld? Welke keuzes zijn er op dit punt gemaakt door ons omringende landen zoals het Verenigd Koninkrijk en België?

9. Rolverdeling ministeries

Het Ministerie van Defensie heeft een ruime ervaring en deskundigheid met VPD's. Welke zijn de overwegingen om de beveiliging van koopvaardij-schepen onder te brengen bij het Ministerie van Justitie en Veiligheid, zo vragen de leden van de VVD-fractie?

De leden van de D66-fractie vragen zich af of de rolverdeling tussen de Minister van Justitie en Veiligheid en zijn ambtsgenoot van Defensie voldoende helder en logisch is. Zo worden de gebieden waar particuliere beveiliging in beginsel mogelijk is aangewezen door de Minister van Justitie en Veiligheid. Zou die risico-inschatting niet eerder belegd dienen te zijn bij de Minister van Defensie? Treedt verder hier niet een rolwisseling op: is de bewindspersoon die de uiteindelijke verantwoordelijkheid draagt voor het geven van vergunningen voor particuliere beveiliging wel voldoende toegerust om die rol te vervullen?

10. VPD-tenzij-systeem

Het wetsvoorstel gaat uit van «VPD-tenzij», zo lezen de leden van de VVD-fractie. In het advies van de Raad van State¹⁸ heet het «uitgangspunt». In de nota naar aanleiding van het verslag heet het «principe». De term «uitgangspunt» wordt in de nota naar aanleiding van het verslag¹⁹ gebruikt om een adequaat niveau van beveiliging aan te duiden. Dient dit verschillende woordgebruik een bepaald doel, zo vragen de leden van de VVD-fractie zich af? Of heeft het geen bijzondere betekenis?

De leden van de VVD-fractie vragen zich af welke van beide prevaleert: het «VPD-tenzij»-principe of het uitgangspunt van een adequate beveiliging? Zijn de Minister andere voorbeelden bekend van mandatering van geweldsuitoefening aan anderen dan aan ambtenaren? Waarom wordt de voorkeur gegeven aan VPD boven PMB? Immers, beide voldoen aan de vereiste kwalificaties, zo menen de leden van de VVD-fractie.

¹⁸ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 4, blz. 4.

¹⁹ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 9, blz. 20.

11. Financiële aspecten

De leden van de D66-fractie merken op dat de kosten voor rederijen één van de door de initiatiefnemers genoemde voordelen van het gebruik van private beveiliging is. Ook de Raad van State vroeg ernaar om inzicht te geven in de kosten voor de inzet van Particuliere Maritieme Beveiligers. Graag plaatsen deze leden dat aspect in de sleutel van welke effecten te verwachten zijn als het een gegeven is dat er kostenverschillen zijn tussen VPD's en de particuliere beveiligers. Gaat het om kosten alleen of ook beschikbaarheid en snelheid van inzet? Zouden rederijen niet standaard meer gebruik gaan maken van de private diensten (die zich ook zo gaan beprijzen) en zo ja, achten initiatiefnemers dat een (on)gewenste ontwikkeling?

12. Consultaties

In de memorie van toelichting²⁰ noemen de initiatiefnemers de diverse organisaties die positief commentaar geleverd hebben op het wetsvoorstel. Hebben de initiatiefnemers ook negatieve kritiek ontvangen van organisaties, en zo ja, van welke organisaties? Is er ook een reactie gekomen vanuit organisaties die zich richten op de rechtsstaat, zo vragen de leden van de D66-fractie?

13. Fragiele staten

De leden van de D66-fractie horen graag van de regering op welke manier er beleid wordt ontwikkeld en uitgevoerd ter ondersteuning van stabiliteit in fragiele staten zoals Somalië. Zien de initiatiefnemers dit ook als een essentieel onderdeel om piraterij tegen te gaan en achten zij het denkbaar dat dit een interventie als in het voorstel op den duur (en zo ja op welke termijn) overbodig maakt?

14. Aangehouden verdachten

De leden van de ChristenUnie-fractie lezen in artikel 10 lid 3 van het wetsvoorstel dat titel VIA vierde boek Wetboek van Strafvordering van overeenkomstige toepassing is. Zij vragen aan de regering of dit voor deze nieuwe situaties voldoende waarborgen zijn voor de omgang met aangehouden verdachten. Zijn deze bepalingen passend voor de situaties die zich voordoen bij piraterij op internationale vaarroutes? Is het voorstelbaar dat een aangehoudene langere tijd meevaart, waar de particuliere maritieme beveiligers reeds vertrokken zijn?

De leden van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid zien de reactie van de initiatiefnemers en de regering met belangstelling tegemoet. Zij verzoeken u vriendelijk deze reactie zo spoedig als mogelijk toe te zenden, gelet op de te regelen materie.

De voorzitter van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Duthler

De griffier van de vaste commissie voor Justitie en Veiligheid,
Van Dooren

²⁰ Kamerstukken II, 2016–2017, 34 558, nr. 6, blz. 15/16.